

Vergaderjaar 2019–2020

32 820

Nieuwe visie cultuurbeleid

Nr. 330

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP EN VOOR BASIS- EN VOORTGEZET ONDERWIJS EN MEDIA

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 december 2019

Op 2 juli 2018 hebben wij u een eerste reactie op het advies van de Raad voor Cultuur *Zicht op zo veel meer* over het Nederlands cultureel audiovisueel aanbod gestuurd.¹ In deze brief is een aantal maatregelen aangekondigd voor de versterking van de positie van Nederlandse films, series en documentaires. Een besluit over de aanbevelingen van de Raad voor Cultuur om te komen tot een systeem van heffingen en quota is in voornoemde brief nog niet opgenomen omdat we hiervoor extra onderzoek noodzakelijk achtten.

In vervolg op bovengenoemde brief informeren wij uw Kamer met deze brief over een nieuwe stimuleringsmaatregel ten behoeve van de productie en zichtbaarheid van Nederlands cultureel audiovisueel aanbod. Hiermee geven wij tevens uitvoering aan de moties van de leden Belhaj van D66 (Kamerstuk 32 820, nr. 302) en Asscher van de PvdA (Kamerstuk 35 300 VIII, nr. 102).

Stimuleringsmaatregel

We hebben de afgelopen periode onderzocht wat een effectieve en evenwichtige maatregel is voor de stimulering van Nederlandse films, series en documentaires. Uiteindelijk zijn we tot de slotsom gekomen dat een investeringsverplichting de beste vorm hiervoor is. We hebben de keuze voor dit instrument gemaakt naar aanleiding van ontwikkelingen in het internationale medialandschap, initiatieven en maatregelen in andere Europese landen en op basis van enkele onderzoeken.

De ontwikkelingen in het Europese medialandschap betreffen vooral de groei van nieuwe, vaak internationale spelers die audiovisuele content op de markt aanbieden en het daarmee samenhangend veranderd kijkgedrag van consumenten. In veel Europese landen is hierdoor het nationale

¹ Kamerstuk 32 820, nr. 222.

aanbod steeds meer onder druk komen te staan. Ook in Nederland is dit het geval. In de brief van 2 juli 2018 hebben we de ontwikkelingen en de gevolgen ervan beschreven.

Meerdere Europese landen hebben maatregelen aangekondigd of ingesteld ter stimulering van het nationale audiovisuele aanbod. Deze (nieuwe) maatregelen gaan uit van het principe dat exploitanten die succesvol op de nationale markt opereren ook verantwoordelijkheid dienen te nemen voor de productie van lokale content. Ook wij kiezen nu voor een dergelijke stimuleringsmaatregel, waarmee een gelijk speelveld gecreëerd wordt met andere landen en waardoor we niet achterop raken in het aanbod en de zichtbaarheid van nationale content. Want onze eigen films, series en documentaires zijn waardevol: ze vertegenwoordigen onze identiteit, ze verbinden ons en geven ons kennis over onszelf, over de ander, over de samenleving.

In de brief van 2 juli 2018 hebben we twee onderzoeken aangekondigd. Deze onderzoeken zijn inmiddels afgerond en treft u bijgaand aan². Het Europese onderzoek geeft een overzicht van stimuleringsmaatregelen in alle Europese landen.³ Het onderzoek dat is uitgevoerd door Dialogic geeft een beeld van de economische effecten van heffingen, quota en investeringsverplichtingen in Nederland.⁴

We hebben een afweging gemaakt tussen de culturele doelen die we willen bereiken met een substantiële investering door marktpartijen in Nederlands aanbod enerzijds, en de impact van een nieuwe stimuleringsmaatregel op de markt anderzijds. In afstemming met de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat hebben we daarom gekozen voor de investeringsverplichting. Deze stimuleringsmaatregel is effectief omdat deze ervoor zorgt dat exploitanten meer investeren in Nederlands aanbod. De maatregel is evenwichtig omdat deze minder ingrijpt op de markt dan een heffing. Exploitanten kunnen bij een investeringsverplichting namelijk zelf bepalen in welke producties zij investeren. Dit brengt de prikkel met zich mee om deze culturele producties tot een commercieel succes te maken. Bovendien komt met deze maatregel meer evenwicht in de keten, waarin makers en onafhankelijke producenten steeds moeilijker private financiering vinden om een divers en kwalitatief aanbod te maken.

Mede op basis van het onderzoek van Dialogic kiezen we niet voor quota ten behoeve van Nederlands cultureel audiovisueel aanbod. De onderzoekers constateren dat quota kunnen leiden tot bulkaankopen, verschraving van de kwaliteit van het aanbod en een afname van de vraag. Quota leiden daarom niet tot de door ons gewenste versterking van het Nederlands cultureel audiovisueel aanbod. Bovendien kunnen quota alleen worden opgelegd aan in Nederland gevestigde aanbieders waardoor een oneerlijk speelveld zou ontstaan ten opzichte van aanbieders die in een ander EU-land zijn gevestigd, maar die wel hun diensten in ons land aanbieden. We kiezen ook niet voor een heffingsstelsel, zoals is voorgesteld door de Raad voor Cultuur. Dialogic concludeert dat heffingen – in vergelijking tot de andere twee onderzochte stimuleringsmaatregelen (quota en investeringsverplichtingen) – het meest marktverstrend werken en onvoorziene neveneffecten met zich meebrengen.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

³ «Mapping of national rules for the promotion of European works in Europe», uitgevoerd door het European Audiovisual Observatory.

⁴ «Verheffing of verstoring?» Effecten stimuleringsmaatregelen audiovisuele productie in Nederland (11 januari 2019).

De investeringsverplichting zal worden opgenomen in een wetsvoorstel waarin voor een viertal typen exploitanten een verplichting wordt opgenomen om te investeren in nieuwe Nederlandse culturele audiovisuele producties. Hierbij gaat het om speelfilms, dramaseries, creatieve documentaires, animaties en innovatieve mediaproducties.

Investeringsverplichting

De investeringsverplichting houdt in dat bioscopen, TVOD-aanbieders⁵, SVOD-aanbieders⁶ en omroepen een percentage van de in Nederland gegenereerde relevante omzet moeten investeren in de (co)productie van Nederlands cultureel audiovisueel aanbod.⁷ De pakketaanbieders⁸ worden van de investeringsverplichting uitgezonderd, omdat deze al een doorgiftevergoeding betalen aan publieke en commerciële omroepen. Videoplatformen worden eveneens uitgezonderd omdat deze diensten door gebruikers gegenereerde video's aanbieden. Indien pakketaanbieders of videoplatformen SVOD- of TVOD-diensten aanbieden, is de investeringsverplichting over de met deze diensten gerealiseerde omzet wel van toepassing.

De vier typen exploitanten waaraan de investeringsverplichting wordt opgelegd, produceren audiovisuele content en/of verdienen er direct aan. Voor de exploitanten die direct verdienen aan audiovisuele content maar doorgaans niet rechtstreeks in aanbod investeren (bioscopen en TVOD-aanbieders) zal een investeringsverplichting gelden ter hoogte van 3% van hun in Nederland gegenereerde relevante jaaromzet. In vergelijking met stimuleringsmaatregelen in andere Europese landen en de daarbij opgelegde percentages, beschouwen wij deze verplichting als redelijk. Aan de exploitanten die wel in content investeren, leggen we een investeringsverplichting op van 6%. Hierbij gaat het om de omroepen en SVOD-aanbieders. Omdat een groot aantal van deze exploitanten al voor een deel of zelfs volledig aan deze verplichte investering voldoet, achten we 6% redelijk en nodig om ook bij deze typen exploitanten een extra investering in producties van eigen bodem te genereren. Om rekening te houden met bedrijven met een beperkte omzet gaan we uit van een drempel ter hoogte van € 1 miljoen. Indien de omzet hoger is dan de drempel, wordt de omzet tot € 1 miljoen niet meegenomen bij de berekening van het te investeren budget. Bijvoorbeeld in het geval van filmtheaters zal de omzet uit de kaartverkoop niet (ver) boven de drempel uitkomen waardoor zij voor een groot deel of zelfs in het geheel gevrijwaard zullen zijn van de investeringsverplichting.

In plaats van rechtstreeks te investeren in Nederlands aanbod is er voor alle exploitanten de mogelijkheid om het volledige verplichte investeringsbudget of een deel ervan af te dragen aan een privaat fonds dat van deze exploitanten de verantwoordelijkheid krijgt om in Nederlandse films, series en documentaires te investeren. Een dergelijk privaat fonds bestaat al, namelijk het Abraham Tuschinski Fonds. Aan dit fonds dragen bioscopen en filmtheaters in het kader van het lage BTW-tarief een deel van hun omzet af, dat vervolgens in nieuwe producties wordt geïnvesteerd. Ook voor de andere drie typen exploitanten kan het aantrekkelijk zijn om (een deel van) het verplichte investeringsbudget af te dragen aan

⁵ Transactional video on demand: mediadiensten op aanvraag die werken met een advertentiemodel of pay-per-view-model.

⁶ Subscription video on demand: mediadiensten op aanvraag die gebruik maken van een abonnementsmodel.

⁷ Voor wat betreft TVOD, SVOD en omroepen kan het ook gaan om exploitanten die in andere EU-landen gevestigd zijn maar hun diensten richten op Nederland. De EU-richtlijn audiovisuele mediadiensten biedt hiertoe de mogelijkheid.

⁸ Kabel- en telecomexploitanten.

een dergelijk fonds. Hiermee kunnen middelen en daarmee krachten worden gebundeld om tot grotere succesvolle coproducties te komen en met elkaar afspraken te maken over zichtbaarheid en exploitatie. De marktpartijen beheren en besturen dit fonds zelf en kunnen hiermee gezamenlijk werken aan de versterking van het Nederlands product en er bij succes ook profijt van hebben.

Bij de inwerkingtreding van de nieuwe investeringsverplichting vervalt het huidige BTW-convenant met de Staat en zal voor bioscopen het wettelijk regime van de investeringsverplichting gaan gelden, net als voor de andere drie typen exploitanten.

Aan de investeringsverplichting wordt een lichte toets gekoppeld die de kwaliteit van producties waarborgt en bepaalt dat het om Nederlands cultureel audiovisueel aanbod gaat. De investeringsverplichting wordt opgenomen in de Mediawet. Het Commissariaat voor de Media zal toezicht houden op de uitvoering van de maatregel, waarbij getoetst wordt of de exploitanten aan het percentage en de voorwaarden van de investeringsverplichting hebben voldaan. Vier jaar na inwerkingtreding van de investeringsverplichting zal deze worden geëvalueerd. Bij de evaluatie worden de resultaten van de maatregel met betrekking tot de productie en zichtbaarheid van Nederlandse culturele audiovisuele producties onderzocht, alsook de werking en het effect ervan op de markt.

Samenwerking

Met de investeringsverplichting versterken wij de positie van het Nederlands cultureel audiovisueel aanbod. Een succesvol aanbod komt er echter niet zonder een goed functionerende audiovisuele sector waarin de verschillende ketenpartners goed met elkaar samenwerken en elkaar versterken. Dialogic benoemt dit ook in zijn rapport. Volgens de onderzoekers is er naast marktfalen sprake van systeemfalen. Hierbij gaat het onder andere om de versnipperde productiesector, de sterk geconcentreerde markten voor eindvertoning, de complexe financiering van audiovisuele producties, de sterke afhankelijkheid van buitenproducenten van de publieke omroep en de snelle wijze van produceren waardoor soms onvoldoende aandacht is voor de kwaliteit van films en series.

Wij hebben in het kader van het cultuur- en mediabeleid al enkele maatregelen genomen en knelpunten geadresseerd. Behalve de investeringen vanuit de cultuurbegroting voor filmeducatie, talentontwikkeling en vernieuwing, wordt via het Filmfonds verder ingezet op «verdikking» (meer budget voor minder producties), meer ruimte voor de ontwikkeling van scenario's en filmplannen van makers en een sterkere focus op eigenzinnigheid en authenticiteit. Daarnaast wordt via het mediabeleid de positie van buitenproducenten versterkt en is door OCW een traject gestart om te komen tot een gezamenlijke aanpak van de publieke omroep, Filmfonds en CoBO voor de financiering, ontwikkeling, productie en exploitatie van documentaires, films en series. Dit is nodig omdat procedures voor financiering te ingewikkeld zijn en grenzen tussen de verschillende genres steeds meer vervagen.

Parallel aan de nieuwe stimuleringsmaatregel en bovengenoemde inzet vanuit het cultuur- en mediabeleid vragen wij aan de partijen uit de productie- en exploitatieketen om in het najaar van 2020 met een sectorplan te komen. We verwachten een gezamenlijke visie en strategisch plan om het systeemfalen te beperken en meer samenwerking en een beter functionerende sector te realiseren. De uitvoering van dit plan zal in de hierboven genoemde evaluatie worden betrokken.

Laten we samen werken aan een sterk audiovisueel aanbod, waarbij kwaliteit en succes voorop staan en waarmee kijkers kunnen genieten van *onze* verhalen, verbeeld in een breed spectrum aan films, series en documentaires.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
I.K. van Engelshoven

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob